

УДК 342.9

**В. О. ЗАРОСИЛО**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

**В. В. ЗАРОСИЛО**

*Київський університет туризму, економіки і права*

## **СИСТЕМА ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК ТА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 67–72

*Розглядаються проблеми визначення системи профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Проаналізовано поняття профілактичних заходів у цілому, складових профілактики та напрямів її вдосконалення. Розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності профілактичних заходів з боку державних органів та громадських організацій.*

Багаторічна історія боротьби із правопорушеннями, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, пов'язана з пошуками шляхів викорінення цих негативних явищ. Ідея про попередження правопорушень загалом та злочинів зокрема зародилася ще в стародавній Греції. Вже у Платона та Аристотеля можна знайти спроби торкнутися цієї проблеми.

У сучасному світі питання профілактики правопорушень вже вивчалися і вивчаються багатьма вченими, розроблено декілька наукових теорій, але проблема правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, ще й досі не розв'язана. В сучасній Україні такі правопорушення займають одне з перших місць по кількості вчинення.

Отже, визначимо систему зазначених правопорушень та сформуємо систему протидії таким правопорушенням шляхом здійснення профілактичних заходів.

Слід відзначити, що проблеми профілактики правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, досить часто розглядалися в науці адміністративного права. Цій проблемі присвячено цілий ряд дисертаційних досліджень [1; 2; 3; 4; 5]. Також неодноразово ці питання розглядалися у навчальній літературі [6; 7; 8; 9], підготовлено кілька монографій [10; 11].

Разом з тим система профілактики адміністративних правопорушень у більшості випадків чітко не окреслена. Передусім не визначені органи, які мають здійснювати профілактику правопорушень, що посяга-

ють на громадський порядок та громадську безпеку. З іншого боку, сама профілактика як діяльність органів державної влади та громадських формувань чітко не окреслена. І врешті не визначено, який вид профілактики є найрезультативніший, які дії потрібно посилювати, щоб профілактика була ефективною. Усі ці питання є дискусійними і вимагають проведення детального дослідження.

Говорячи про профілактику адміністративних правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, нам потрібно передусім визначити, що являє собою ця діяльність.

Під профілактикою правопорушень у загальному визначенні розуміється вплив на причини й умови неправомірної поведінки та формування психологічного ставлення до правопорушень як до поведінки, яка неможлива.

При дослідженні категорії “профілактика адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку” ми відштовхнемося від того, що громадський порядок та громадська безпека є найвразливішими категоріями в сучасному світі. Наприклад, у розвинених країнах вже сформувався усталений норми поведінки громадян в громадських місцях, а відхилення від встановлених норм в більшості випадків вважається правопорушенням.

На сьогодні у науковій літературі та серед практичних працівників термін “профілактика” використовується поряд з термінами “попередження”, “запобігання”, “припинення”, “застереження”, “відвернення”, “випередження”, “охорона” та ін. При цьому всі терміни здебільшого стосуються окремих напрямів профілактики правопорушень.

Короткий аналіз зазначених термінів показує, що вони неоднозначні. “Попередження” правопорушень розглядається як більш вузьке поняття, що входить у поняття “боротьби з правопорушеннями”, підкоряється його завданням.

У свою чергу, “профілактика” правопорушень входить у систему попередження як один з видів попереджувальної діяльності.

Ціле — це попередження, а частина — профілактика.

“Запобігання” передбачає, що державні органи та громадські організації запобігають вчиненню правопорушень, тобто попереджують їх вчинення. Проте термін “запобігання” має більш конкретне значення у тому сенсі, що запобігання стосується конкретних правопорушень, тоді як “профілактика” є більш широким поняттям.

“Припинення” є ще більш вузьким поняттям, адже припинити можна правопорушення, яке перебуває у стані вчинення, коли воно вже існує, і разом з тим його припинення є одним із видів профілактичної роботи.

“Застереження” вже стосується більш конкретних осіб, які схильні до вчинення правопорушень і саме профілактичні заходи спрямовані на застереження протиправної поведінки з боку зазначених осіб. Але застереження стосується також і осіб, які можуть стати жертвами правопорушень, адже їх застерігають (попереджують) про можливість вчинення проти них неправомірних дій.

“Відвернення” також має певний окремий нюанс. Відвернути можна правопорушення, яке вже має бути вчиненим, а в загальному плані відвернення правопорушень може вживатися у значенні відвернення правопорушень певного роду, тобто профілактики окремих їх видів.

“Випередження” вже не має такого чіткого профілактичного спрямування, але цей термін може вживатися у тому значенні, що працівники правоохоронних органів працювали на випередження і попередили правопорушення.

“Охорона” як вид профілактики має на меті вжиття спеціальних заходів, що спрямовані на охорону прав і свобод людини і громадянина і також мають профілактичну спрямованість. Охорона громадського порядку та громадської безпеки має на меті попередження правопорушень у громадських місцях.

Як видно з цього короткого аналізу, профілактика правопорушень у цілому є полісемантичним явищем і однозначно не може бути визначена.

Необхідно також провести поділ профілактики за колом її об'єктів. Найвідоміший поділ профілактики проведено в ряді наукових праць [12, 57–63]. Це індивідуальна та загальна профілактика. Разом з тим ми можемо виокремити ще групову профілактику, профілактику за професійним спрямуванням, особисту, безособову та ін.

За формою здійснення профілактику можна поділити на безпосередню, тобто профілактичний вплив здійснюють особи, які повинні проводити профілактику безпосередньо на суб'єкт профілактики, та опосередковану, коли профілактичний вплив здійснюється на невизначене коло суб'єктів і сам профілактичний вплив є непрямим. Виокремлюють ще профілактику зовнішнього впливу, тобто та, яка здійснюється за допомогою зовнішніх чинників, радіо, телебачення, зовнішніх плакатів та зовнішньої реклами [13].

Профілактика на індивідуальному рівні вважається першим етапом попереджувальної діяльності, спрямованої на недопущення правопорушення у сфері громадського порядку та громадської безпеки з боку конкретної особи. У випадку, якщо профілактика не дала своїх результатів і в особи з'являється задум вчинити правопорушення, виникає необхідність “запобігання”, що розглядається не як рівнозначне і взаємозамінне з “попередженням” і “профілактикою” поняття, а як один з етапів попередження, який настає за часом безпосередньо за “профілактикою”.

Тепер спробуємо визначити коло суб'єктів, які мають здійснювати профілактичні заходи. До таких суб'єктів передусім належать державні правоохоронні органи (прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України та суди). Разом з тим профілактикою займаються в міру своїх службових обов'язків й інші державні органи та органи місцевого самоврядування. У Законі України “Про місцеве самоврядування” [14] зазначено, що органи місцевого самоврядування заслуховують звіти керівників правоохоронних органів про проведення профілактичних заходів, спрямованих на по-

передження злочинів та адміністративних правопорушень.

Певну профілактику проводять й інші державні органи. Наприклад, органи рибінспекції, які виявляють порушення при вилові риби на території України [15], податкової адміністрації, які виявляють порушення законодавства при сплаті податків, та ін.

Необхідно уточнити мету профілактичних заходів, які здійснюють різні державні органи. У нашому випадку профілактичні заходи спрямовані на дотримання правопорядку, порядку в громадських місцях, який дає можливість громадянам вільно використовувати свої права та виконувати обов'язки, а також нормальних умов для функціонування державних організацій та громадських об'єднань.

Окремо слід визначити профілактику, яку проводять громадські формування та об'єднання громадян. Така профілактика в більшості випадків є формальною, але можливості такої профілактики є досить широкими. До громадських формувань, які належать до тих, що можуть здійснювати профілактику, ми відносимо громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, які формуються відповідно до Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” [16].

Разом з тим, слід зазначити, що закон був прийнятий ще 14 років тому і у зв'язку з цим його норми не відповідають сучасним реаліям. Мабуть слід звернути увагу на формування, які виникають під час масових акцій у Києві та інших місцях України в цьому році. Це так звані “загони самооборони”, які можуть з часом стати дієвими помічниками для працівників органів внутрішніх справ України, але для цього потрібно створити відповідне правове поле.

Визначення профілактики адміністративних правопорушень можна сформулювати таким чином:

- це соціально спрямована діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян;

- вона виявляється у здійсненні заходів, спрямованих на виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антисуспільної установки особи;
- спрямованість профілактики виражається у спробі ліквідації адміністративної деліктності як соціального явища;
- проведення профілактики насамперед передбачає дотримання прав та свобод громадян під час її здійснення.

Зазначене визначення є характерним і для адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, адже вони є частиною адміністративних правопорушень у цілому.

Наведене визначення профілактики, на нашу думку, показує її соціальну спрямованість, а також є гуманним, дійовим і надійним засобом скорочення кількості порушень правових норм.

Профілактика тісно пов'язана з такими заходами з боку держави і суспільства, які спрямовані не лише на виявлення та усунення причин, умов та обставин, що сприяють правопорушенням, а й на попередження і формування переконання, що вчинення правопорушень є протиправним. Разом з тим профілактика є однією з форм боротьби з адміністративними правопорушеннями. Бажаного результату можна досягти лише тоді, коли профілактика правильно організована, ґрунтується на наукових основах, а до її здійснення залучається якомога більша кількість людей.

Система профілактики в цілому складається з підсистем різних рівнів – профілактики злочинності, профілактики адміністративних правопорушень, профілактики цивільних правопорушень, профілактики дисциплінарних правопорушень та ін. Слід зазначити, що згадані підсистеми мають загальні ознаки, які властиві соціальній профілактиці правопорушень, проте мають свої особливості. Так, профілактика адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, визначається загальною метою соціаль-

ної профілактики – не допустити правопорушення в громадських місцях, попередити антисоціальну поведінку особи, і здійснюється на тих самих рівнях, у тих самих формах і тими самими засобами з урахуванням особливого об'єкта – адміністративної деліктності правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку.

Системна характеристика профілактики адміністративних правопорушень розглядає зазначену діяльність як особливу частину соціального регулювання процесами, що пов'язані головним чином із завданнями блокування та усунення причин і умов адміністративної деліктності. Системна характеристика профілактики передбачає також її комплексність, взаємодію усіх форм і методів, їх скоординованість, що досягається шляхом її планування, а також шляхом розробки організаційних заходів щодо координації профілактичної діяльності в цілому.

З цією метою потрібно дослідити механізм взаємодії різних ланок профілактичної діяльності, які розподілені за рівнем, функціями, властивостями.

На основі зазначеного вище, на нашу думку, систему профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, становлять: об'єкти профілактики, її зміст, форми та методи; а також суб'єкти, які реалізують згаданий зміст профілактики та завдання, мету, функції і принципи.

До об'єктів профілактичного впливу відносять різноманітні процеси та явища, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень. З іншого боку, об'єктами слід вважати діяльність людей, яка порушує норми адміністративного закону чи норми моралі. Крім того, об'єктами профілактичного впливу є сама особа правопорушника, яка сприяє вчиненню адміністративних правопорушень, що спрямовані на порушення правоохоронних органів громадського порядку та громадської безпеки.

Зміст профілактики становлять дії, які спрямовані на усунення причин та умов адміністративних правопорушень, а також проти осіб, які ведуть асоціальний спосіб

життя, їх середовища, яке може впливати на інших громадян, та обставин, зміна яких може відобразитися на поведінці людей. Результатом профілактичного впливу має стати те, що, з одного боку, попереджаються спроби вчинення адміністративних правопорушень, а з другого — припиняються дії, які можуть тягнути за собою адміністративну відповідальність.

Громадяни завжди є основними об'єктами профілактичного впливу, оскільки саме вони є носіями суспільних відносин, вони мають права й обов'язки, і несуть юридичну відповідальність за свої вчинки.

Отже, система профілактики правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, є однією з найбільш вивчених та поширених у суспільстві. Разом з тим вона не є дієвою, оскільки чітких правових норм стосовно її здійснення немає.

Є необхідність у розробці й прийнятті окремих нормативних актів, таких як закони України "Про профілактику адміністративних правопорушень", "Про участь громадян в охороні громадського порядку та громадської безпеки" та деяких інших. Крім того, система профілактики має досліджуватися не лише вченими-юристами, вона повинна досліджуватися психологами, соціологами, політологами та представниками інших наук.



## Література

1. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / К. Л. Бугайчук — К., 2002. — 209 с.
2. Комаров В. А. Діяльність центрів зв'язків з громадськістю органів внутрішніх справ України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно-правові питання: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / В. А. Комаров. — Х., 2005. — 214 с.
3. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / Ю. С. Назар. — Х., 2007. — 222 с.

4. Стахура І. Б. Адміністративно-правові засади діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / І. Б. Стахура. — Л., 2011. — 199 с.

5. Костюк В. Л. Особливості адміністративно-правової охорони громадського порядку в місті Києві (на матеріалах патрульної служби міліції): Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07. — К., 2012. — 206 с.

6. Організаційно-правові засади діяльності патрульної служби. Вітчизняний та міжнародний досвід: Наук.-аналіт. огляд. / За заг. ред. Т. О. Проценка. — К.: ДНДІ, 2008. — 112 с.

7. Адміністративна діяльність: Навч. посіб. / В. М. Ковалів, З. Р. Кисіль, Д. П. Калаянов та ін. — К.: Правова Єдність, 2009. — 432 с.

8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: Навч. посіб. / За заг. ред. Є. М. Мойсеева / В. І. Олефір, С. Ф. Константинов, М. В. Лошицький та ін. — 2-ге вид. — К.: НВП ІНТЕРСЕРВІС, 2010. — 428 с.

9. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підруч. / Мін-во освіти і науки України, МВС України, КНУВС / За заг. ред. Є. М. Мойсеева, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. — К.: КНТ, 2008. — 815 с.

10. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку / Д. М. Лук'янець. — К.: Правова Єдність 2001. — 238 с.

11. Гусаров С. М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України / С. М. Гусаров. — Х.: ТД "Золота миля", 2009. — 408 с.

12. Покайчук В. Я., Назаренко П. Г. Застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів: предмет доказування у системі забезпечення громадської безпеки // Проблеми протидії злочинності у сфері громадської безпеки. Матер. Всеукр. наук.-практ. конф. — Дніпропетровськ: ДДУВС, 2008. — 194 с.

13. Дудник О. В. Спеціальні методи профілактики дитячого дорожньо-транспортного травматизму та їх використання на практиці / О. В. Дудник // Вісн. Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. — Вип. № 4 (61). — Луганськ, 2012. — С. 56–61.

14. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97 // ВВР України, 1997. — № 24. — Ст. 170.

15. Закон України "Про затвердження Положення про Державну інспекцію охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства" // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0575-05>

16. Закон України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22 черня 2000 р. № 1835-III // ВВР України, 2000. — № 40. — Ст. 338.

*Система профілактики правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, є однією з найбільш вивчених та поширених у суспільстві. Разом з тим вона не є дієвою, оскільки чітких правових норм стосовно її здійснення немає. Існує необхідність у розробці й прийнятті окремих нормативних актів, таких як закони України “Про профілактику адміністративних правопорушень”, “Про участь громадян в охороні громадського порядку та громадської безпеки” та деяких інших.*

*Система профилактики правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, является одной из наиболее изученных и распространенных в обществе. Вместе с тем она не является действенной, поскольку четких правовых норм в отношении ее осуществления нет. Существует необходимость в разработке и принятии отдельных нормативных актов, таких как законы Украины “О профилактике административных правонарушений”, “Об участии граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности” и др.*

*Crime prevention system that infringe on public order and public safety is one of the most studied and prevalent in society. However, it is not efficient because of clear legal rules concerning its implementation is not. There is a need for the development and adoption of specific regulations, such as the Law of Ukraine “On prevention of misdemeanors”, “On the participation of citizens in the protection of public order and public security” and some others.*

**Надійшла 14 лютого 2014 р.**